IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 131)
z dnia 29 września 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 131)

29 września 2021 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Pawła Olszewskiego (KO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Adam Orzechowski** dyrektor Departamentu Budżetu i **Beata Leszczyńska** zastępca dyrektora Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury wraz ze współpracownikami, **Agnieszka Klimowicz** p.o. wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Adrian Furgalski** prezes Zarządu Zespołu Doradców Gospodarczych TOR, **Leszek Świętalski** dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, **Bartłomiej Zydel** ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel**, **Jolanta Osiak** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Infrastruktury. Witam panie i panów posłów, witam zaproszonych gości.

Stwierdzam kworum.

Przedmiotem dzisiejszego posiedzenia, zgodnie z przedstawionym porządkiem, będzie rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Proszę bardzo przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie zwięzłej informacji, bowiem wszyscy posłowie otrzymali materiał.

Pełniąca obowiązki wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli Agnieszka Klimowicz:

Dzień dobry, Agnieszka Klimowicz, p.o. wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, razem z panią Katarzyną Czerwińską-Michalską, doradcą ekonomicznym, mamy zaszczyt zaprezentować państwu wyniki kontroli „Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych".

Dlaczego podjęliśmy kontrolę? Pomimo systematycznej poprawy stan techniczny wielu dróg samorządowych nadal nie jest najlepszy. W Polsce około 40% dróg lokalnych posiada najmniej pożądany rodzaj nawierzchni. Ustawą z 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych powołany został nowy mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących inwestycje na drogach. Jego celem była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i parametrów technicznych lokalnej sieci drogowej, a także zwiększenie dostępności i atrakcyjności terenów inwestycyjnych. Nabory wniosków na dofinansowanie inwestycji cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Warto wspomnieć, że w ciągu 10 lat na zadania drogowe realizowane przez samorząd planuje się przeznaczyć 36 mld zł. Warto zauważyć, że w wyniku nowelizacji ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych z dniem 31 grudnia 2020 r. fundusz zmienił nazwę i obecnie nazywa się Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

Rozszerzony też został katalog zadań, które mogą być finansowane z tego funduszu. Będę w prezentacji posługiwała się nazwą Fundusz Dróg Samorządowych, ponieważ ta nazwa funkcjonowała w okresie objętym kontrolą.

Fundusz Dróg Samorządowych jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu. Głównymi źródłami pochodzenia środków funduszu są wpłaty z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dotacje celowe z budżetu państwa – obecnie nie są to dotacje, tylko wpłaty – wpłaty Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, wpłaty spółek Skarbu Państwa z ich zysku. Ustawa o funduszu przewiduje również możliwość zasilenia funduszu środkami ze skarbowych papierów wartościowych.

Zadania, na które jednostki samorządu terytorialnego mogą uzyskać dofinansowanie ze środków funduszu, to zadania polegające na budowie, przebudowie lub remoncie dróg powiatowych oraz dróg gminnych, tzw. zadania powiatowe i gminne, i na tych zadaniach skupiliśmy się w trakcie kontroli. Kolejne zadania, które mogą być dofinansowane, polegają na budowie mostów, tzw. zadania mostowe. Natomiast w latach 2019–2020 dofinansowanie ze środków funduszu uzyskało tylko jedno zadanie mostowe, było to zadanie wieloletnie i jego realizacja dopiero się rozpoczęła. Mogą też być z funduszu finansowane zadania obronne. W tej kontroli nie skupialiśmy się na nich, dlatego że te zadania były przedmiotem innej kontroli Najwyższej Izby Kontroli i jej wyniki są przedstawione w naszej informacji w rozdziale szóstym. Po nowelizacji ustawy z funduszu mogą być finansowane również zadania obwodnicowe i zadania miejskie.

Głównym celem niniejszej kontroli była odpowiedź na pytanie, czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania wynikające z ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych, osiągając zakładane efekty. W szczególności badaliśmy, czy dysponent funduszu prawidłowo realizował plan finansowy funduszu, czy wojewodowie prawidłowo realizowali nabór i ocenę wniosków, czy prawidłowo zawierali umowy o dofinansowanie, a w jednostkach samorządu terytorialnego czy prawidłowo zaplanowały i zgodnie z umowami dofinansowania zrealizowały te projekty drogowe, osiągając przy tym zakładane efekty.

Okresem objętym kontrolą był okres od 1 stycznia 2019 r. Do czasu zakończenia kontroli skontrolowaliśmy ogółem 27 jednostek, w tym Ministerstwo Infrastruktury, gdyż minister właściwy do spraw transportu jest dysponentem funduszu. Kontrolowaliśmy pięć urzędów wojewódzkich. Były to urzędy: lubuski, mazowiecki, opolski, wielkopolski i śląski. Wojewodowie ogłaszają i przeprowadzają nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych dla JST oraz zawierają z nimi umowy. Skontrolowaliśmy także 21 jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek organizacyjnych JST – mam tutaj na myśli powiatowe zarządy dróg. Jednostki samorządu terytorialnego, które realizują zadania drogowe, wybraliśmy według kryterium największej wartości umowy, z uwzględnieniem największego stanu zaawansowania prac. Ponadto w trakcie kontroli pozyskaliśmy informacje i dokumenty z 18 jednostek niekontrolowanych, w tym KPRM.

Ocena ogólna. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez organy administracji publicznej w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, pomimo że nie zawsze były realizowane prawidłowo, przyczyniły się do poprawy jakości lokalnej sieci drogowej, a tym samym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dostępności i atrakcyjności terenów inwestycyjnych.

Teraz omówię krótko ustalenia kontroli z poszczególnych jednostek. Zacznijmy od Ministerstwa Infrastruktury. Minister infrastruktury jako dysponent funduszu prawidłowo podzielił środki funduszu pomiędzy województwa i terminowo informował wojewodów o przewidywanej wysokości środków na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych w danym województwie. Wysokość środków przyznana poszczególnym województwom była zróżnicowana, gdyż zgodnie z przepisami ustawy o funduszu była uzależniona od długości dróg powiatowych i gminnych w danym województwie, liczby ludności i powierzchni województwa oraz wartości produktu krajowego brutto. Na przykład na 2019 r. województwo opolskie otrzymało 94 mln zł, podczas gdy województwo mazowieckie ponad pięciokrotnie więcej, prawie 0,5 mld zł. Ta proporcja utrzymywała się także w kolejnych latach.

Minister infrastruktury zapewnił bieżące przekazywanie środków na rachunki wojewodów stosownie do zgłaszanych potrzeb, z wyjątkiem grudnia 2019 r., kiedy brakowało środków na rachunku funduszu. Powyższy stan wynikał m.in. z nieuzasadnionego zdaniem Najwyższej Izby Kontroli polecenia ministra, aby wojewodowie do końca roku przekazali jednostkom samorządu terytorialnego środki ujęte w planie finansowym funduszu na 2019 r., niezależnie od rzeczywistych potrzeb wynikających z harmonogramów płatności na rzecz wykonawców. W tej sytuacji, by zapewnić środki na dofinansowanie zadań powiatowych i gminnych, sprzedano papiery wartościowe o wartości nominalnej 1,6 mld zł. Należy przy tym podkreślić, że w trakcie naszej kontroli prowadzonej w jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono przypadki, że otrzymane przez jednostki samorządu terytorialnego w grudniu 2019 r. środki z funduszu pozostały na rachunkach JST, także nieoprocentowanych, przez okres wielu miesięcy, nawet pół roku.

Środki finansowe przekazane przez dysponenta funduszu zapewniły wsparcie realizowanych przez JST zadań na zarządzanych przez nie drogach, jednak wymiar finansowy tego wsparcia nie wynikał z ewidencji księgowej funduszu, jak i ze sprawozdań budżetowych dysponenta funduszu, które nie przekazywały rzetelnego obrazu finansów funduszu, istotnie go zniekształcając. W sprawozdaniach, które NIK oceniła negatywnie, wystąpiły wielomilionowe zawyżenia kosztów i zobowiązań z powodu nieprawidłowego ewidencjonowania umów wieloletnich. Wykazywano pełną wartość podpisanych umów wieloletnich, mimo że dla lat przyszłych nie zaistniało jeszcze zdarzenie rodzące obowiązek zapłaty przez dysponenta funduszu. Konsekwencją takiego sposobu ujmowania danych było również wykazanie w sprawozdaniach ujemnego stanu funduszu na koniec okresu sprawozdawczego i niedozwolone przekroczenie planu finansowego kosztów.

Dysponent funduszu oceniał prawidłowość i terminowość dokonywania wpłat, które są źródłem pochodzenia środków funduszu. Natomiast zastrzeżenia NIK dotyczyły opóźnień w podejmowaniu działań zmierzających do wyegzekwowania należności. Kontrola wykazała, że w przypadku 18 z 20 badanych zaległości działania te zostały podjęte po upływie od 57 do 245 dni.

Prowadzona przez ministra infrastruktury analiza prawidłowości przekazywanych przez wojewodów zadań rekomendowanych do dofinansowania pomijała aspekt zgodności proponowanych kwot dofinansowania poszczególnych zadań z art. 14 ustawy o funduszu. Skutkiem tego zaniedbania było stwierdzone w trakcie kontroli przyznanie jednej z gmin dofinansowania zawyżonego prawie o 1 mln zł. Ustalone nieprawidłowości wskazują, że sprawowana przez dysponenta funduszu kontrola wykorzystania środków funduszu nie była w pełni skuteczna. Dysponent funduszu przekazywał listy zadań powiatowych i gminnych do zatwierdzenia prezesowi Rady Ministrów zgodnie z ustawą, tj. jednocześnie dla wszystkich województw.

Teraz ustalenia z kontroli w urzędach wojewódzkich. Skontrolowani wojewodowie na ogół prawidłowo ogłaszali i przeprowadzali nabory wniosków o dofinansowanie zadań powiatowych oraz gminnych. Po otrzymaniu od dysponenta funduszu informacji o przewidywanej wysokości środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań, wojewodowie dokonali podziału przyznanej puli środków między zadania powiatowe i gminne. Jednak sposób dzielenia środków między zadania powiatowe i gminne odbiegał od kryterium określonego w art. 20 ust. 2 ustawy o funduszu, który stanowi, że wojewoda dokonuje podziału środków między zadania powiatowe i gminne, uwzględniając liczbę powiatów i gmin w województwie. Gdyby wojewodowie przy podziale uwzględnili wyłącznie liczbę powiatów i gmin we wszystkich przypadkach, to ok. 12% z puli środków zostałoby przekazanych na dofinansowanie zadań powiatowych, a ok. 88% na dofinansowanie zadań gminnych. Jednakże wszyscy kontrolowani wojewodowie wzięli pod uwagę dodatkowe czynniki i na zadania powiatowe przeznaczyli nie 12%, ale 30–50% otrzymanej puli środków, a na zadania gminne nie 88%, lecz pozostałe 50–70%.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazany w art. 20 ust. 2 ustawy o funduszu sposób podziału środków nie uwzględnia doświadczeń wcześniejszych programów, z których wynika, że połowa gmin nie składa wniosków o dofinansowanie zadań drogowych, a powiaty prawie wszystkie, oraz faktu, że miasta na prawach powiatu są gminami wykonującymi zadania powiatu i mogą składać wnioski o dofinansowanie zarówno

zadań gminnych, jak i powiatowych. Przyjęcie do podziału prostej proporcji liczby powiatów i gmin w województwie może prowadzić do podzielenia środków bez uwzględnienia rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych na drogach samorządowych. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek *de lege ferenda*, wskazując, że zasadne jest doprecyzowanie w art. 20 ust. 2 ustawy o funduszu, że liczba powiatów i gmin w województwie nie jest jedynym kryterium dla podziału przez wojewodę środków między zadania powiatowe i gminne.

W naborach na lata 2019–2021 najwięcej wniosków o dofinansowanie zostało złożonych w województwach mazowieckim i wielkopolskim, a najmniej w województwach opolskim i lubuskim. Wszyscy wojewodowie powołali komisje do oceny formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie zadań. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki niedotrzymania przez powołane komisje ustawowych terminów na ocenę wniosków, jednakże NIK dostrzegła obiektywne utrudnienia dla dotrzymania terminów wskazanych w art. 23 ust. 4 i art. 24 ust. 2 ustawy o funduszu, tj. 7 dni na wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia lub poprawienia wniosku oraz 30 dni na ocenę merytoryczną wniosku. Zważywszy na fakt, że większość zarządców dróg stosuje praktykę składania wniosków w ostatnich dniach trwania naboru, rzetelna ocena dużej liczby wniosków złożonych niemal jednocześnie jest trudna do przeprowadzenia w terminach określonych w ustawie.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli sformułowała kolejny wniosek *de lege ferenda*, wskazując, że zasadna jest zmiana powyższych przepisów w taki sposób, aby z jednej strony komisja miała czas na rzetelną ocenę złożonych wniosków, a z drugiej strony został dotrzymany termin przekazania przez wojewodę do ministra infrastruktury listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, który wynosi 4 miesiące od dnia ogłoszenia naboru.

Komisje powołane przez wojewodów do oceny wniosków ustaliły listy zadań powiatowych oraz zadań gminnych rekomendowanych do dofinansowania ze środków funduszu w podziale na listę podstawową i listę rezerwową. W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuprawnionej zmianie list zadań rekomendowanych do dofinansowania. Listy sporządzone przez komisję zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy o funduszu zostały zmienione przez wicewojewodę przed ich przekazaniem ministrowi infrastruktury w oparciu o nieprzewidzianą w ustawie przesłankę tzw. oceny strategicznej dokonywanej przez wojewodę.

Średni poziom dofinansowanie zadań w województwach, w których była prowadzona kontrola, był zróżnicowany i wynikał m.in. ze stosowania różnych przedziałów dofinansowania zadań dla JST o określonych dochodach własnych. Co do zasady komisje przyjmowały, że im niższe dochody własne JST, tym wyższy proponowany poziom dofinansowania zadania. Natomiast badanie prawidłowości ustalania poziomu dofinansowania zadań wykazało nieprawidłowość w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim. Komisja, ustalając dla jednej z gmin poziom dofinansowania dwóch zadań na 2019 r., posłużyła się nieprawidłowymi danymi, co spowodowało błędne wyliczenie dochodu własnego na mieszkańca gminy i ustalenie dofinansowania w sposób niezgodny z art. 14 ust. 2 ustawy. Zamiast dofinansowania stanowiącego 60% wartości każdego zadania, gminie przyznano dofinansowanie w wysokości 80%, zawyżając je łącznie o prawie 1 mln zł. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z art. 24 ust. 9 ustawy o FDS komisje bezzwłocznie informowały wnioskodawców o umieszczeniu ich zadań na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania. Natomiast z informacji tych nie wynikało, czy zadanie znalazło się na liście podstawowej, czy rezerwowej ani jaki był proponowany poziom dofinansowania. Zdaniem NIK takie informacje ułatwiłyby samorządom przygotowanie się do realizacji inwestycji. Wobec powyższego Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek *de lege ferenda*, wskazując, że w art. 24 ust. 9 ustawy o funduszu zasadne byłoby doprecyzowanie, że pisemna informacja dla wnioskodawcy o umieszczeniu zadania na liście zadań rekomendowanych do dofinansowania powinna zawierać dane dotyczące poziomu dofinansowania i rodzaju listy, tzn. czy podstawowa, czy rezerwowa, na której zadanie zostało ujęte.

W trakcie kontroli stwierdzono, że część wojewodów nieterminowo przekazała ministrowi infrastruktury listy zadań rekomendowanych do dofinansowania, co wstrzymywało przekazanie list premierowi, w tym od wojewodów, którzy dochowali terminu określonego w ustawie o funduszu, minister był bowiem zobowiązany przekazać prezesowi Rady Ministrów wszystkie listy jednocześnie.

Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o funduszu prezes Rady Ministrów dokonał zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków funduszu, przedstawionych mu do zatwierdzenia. Zmiany wprowadzone przez prezesa Rady Ministrów polegały m.in. na usunięciu lub dodaniu zadania, zmniejszeniu lub zwiększeniu przyznanego dofinansowania, przeniesieniu zadań z listy podstawowej na listę rezerwową lub odwrotnie. Dodając nowe zadanie bądź zwiększając dofinansowanie, prezes Rady Ministrów przyznawał dla danego województwa dodatkowe środki z rezerwy, o której mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o funduszu, które pozwalały pokryć różnicę, ale wyłącznie w bieżącym roku. Jeżeli powyższa decyzja prezesa Rady Ministrów dotyczyła zadań wieloletnich, to w kolejnych latach realizacji tych zadań ich dofinansowanie nie pochodziło już z rezerwy, którą dysponuje prezes Rady Ministrów, ale z puli środków przyznanej przez dysponenta funduszu dla województwa. Powodowało to zmniejszenie środków na dofinansowanie nowych zadań z kolejnych naborów.

Dobrze tę sytuację obrazuje przykład z województwa lubuskiego, gdzie w 2019 r. prezes Rady Ministrów wprowadził zmianę na liście przekazanej przez wojewodę lubuskiego, polegającą na dodaniu wieloletniego zadania powiatowego, którego nie zgłoszono w ramach ogłoszonego przez wojewodę lubuskiego naboru i w związku z tym nie podlegało ono ocenie formalnej i merytorycznej dokonywanej przez komisję. Całkowita wartość zadania wynosiła prawie 15 mln zł i miało być ono realizowane w latach 2019–2020. Dofinansowanie zostało ustalone przez prezesa Rady Ministrów na najwyższym możliwym poziomie, tj. 80% dofinansowania. Kwota dofinansowania wynosiła prawie 12 mln zł, z czego w 2019 r. miało być wypłacone 922 tys. zł. Taką kwotę prezes Rady Ministrów przyznał województwu lubuskiemu jako dodatkowe środki z rezerwy. Wojewoda lubuski występował pisemnie do ministra infrastruktury o zwiększenie środków na zapewnienie dofinansowania tego zadania w 2020 r., kiedy musiał sfinansować dodatkowo prawie 11 mln zł, jednakże dodatkowych środków nie otrzymał. Skutkowało to uszczupleniem o ponad 44% puli środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań powiatowych w naborze na 2020 r. Z kwoty 24,5 mln zł pozostało tylko 13,6 mln zł na kolejne nowe zadania. Wojewoda nie otrzymał uzasadnienia do wprowadzonych przez prezesa Rady Ministrów zmian.

Na podstawie powyższych ustaleń Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek *de lege ferenda*, wskazując potrzebę wprowadzenia w ustawie mechanizmu rekompensującego skutki dokonanych przez prezesa Rady Ministrów zmian dofinansowania zadań wieloletnich. Z ustaleń kontroli wynika, że zmiany dokonane przez prezesa Rady Ministrów na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania zostały wprowadzone częściowo na podstawie wniosków złożonych bezpośrednio do prezesa Rady Ministrów przez jednostki samorządu terytorialnego. W pozostałych przypadkach zmiany te nastąpiły, tutaj cytuję wyjaśnienia KPRM: „na skutek decyzji prezesa Rady Ministrów, która ma charakter autonomiczny".

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono przypadki naruszenia przez wojewodę terminów doręczenia ministrowi infrastruktury harmonogramów, przekazywania środków funduszu i sprawozdań z realizacji zadań. Brak rzetelnego nadzoru nad realizacją przez JST obowiązków wynikających z zawartych umów o dofinansowanie spowodował, że w jednym z urzędów wojewódzkich dopiero w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli ujawniono przekroczenie o ponad 90 dni terminu oddania drogi do użytkowania, co w świetle ustawy o funduszu skutkuje uznaniem tego dofinansowania za wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem.

Na ogół wojewodowie prawidłowo realizowali postanowienia porozumienia zawartego z ministrem infrastruktury w sprawie określenia warunków dofinansowania zadań powiatowych i gminnych.

Teraz przejdę do omówienia ustaleń w jednostkach samorządu terytorialnego. Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zarządzały drogami publicznymi o różnej długości, od 45 km do 516 km. Większość tych dróg, prawie 77%, posiadało nawierzchnię twardą ulepszoną, ale kontrolą objęto także gminy, w których większość dróg, nawet 72% miała nawierzchnię gruntową.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pełna wiedza o stanie zarządzanych dróg ułatwia identyfikację i rozwiązywanie problemów sieci drogowej, tymczasem kontrola NIK wykazała, że większość kontrolowanych zarządców dróg nie wywiązała się z części obowiązków nałożonych ustawą o drogach publicznych lub ustawą – Prawo budowlane. W 75% jednostek stwierdzono brak opracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej. Zarządcy dróg nie ustrzegli się także błędów przy prowadzeniu ewidencji księgowej. W 20% kontrolowanych jednostek nie prowadzono książek drogi oraz dzienników objazdu dróg, w 10 innych jednostkach prowadzone książki drogi nie były kompletne oraz nie były na bieżąco aktualizowane. 60% objętych kontrolą zarządców dróg nie prowadziło okresowych kontroli, zarówno pięcioletnich, jak i rocznych, stanu technicznego dróg lub przeprowadzało je w niepełnym zakresie i nie na wszystkich drogach.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli przekazała do właściwych miejscowo powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego zawiadomienia o ujawnieniu okoliczności wskazujących na niedopełnienie obowiązków określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane.

Zarządcy dróg, ubiegając się o dofinansowanie zadań powiatowych lub gminnych ze środków funduszu, na ogół podawali rzetelne dane w składanych wnioskach. Jednakże stwierdzono przypadki zbędnego rozszerzenia planowanego pierwotnie zakresu robót budowlanych w celu zwiększenia szans na uzyskanie dofinansowania ze środków funduszu.

NIK pozytywnie oceniła realizację w większości objętych kontrolą zadań dofinansowanych ze środków funduszu, a pojedyncze nieprawidłowości nie miały wpływu na osiągnięcie zakładanych efektów. Istotne nieprawidłowości stwierdzono jedynie przy realizacji jednego z zadań gminnych. Polegały one m.in. na ustanowieniu inspektora nadzoru inwestorskiego dopiero po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru wybudowanego odcinka drogi i odbiorze tego zadania, mimo że nie wykonano przewidzianego we wniosku o dofinansowanie progu zwalniającego. A tu warto wspomnieć, że próg ten został wskazany we wniosku w ramach punktowanego kryterium jako jedno z dwóch rozwiązań poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto oddanie drogi do użytkowania nastąpiło 136 dni po terminie wskazanym w umowie o dofinansowanie.

Wnioski systemowe. W wyniku ustaleń kontroli, poza omówionymi wcześniej wnioskami *de lege ferenda*, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek systemowy do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości przesyłania do wojewodów i podawania do publicznej wiadomości uzasadnienia dla zmian na listach zadań rekomendowanych do dofinansowania ze środków funduszu dokonanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o FDS. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak przekazywania przez prezesa Rady Ministrów do wojewodów uzasadnień dla wprowadzonych zmian skutkuje brakiem przejrzystości i jawności procesu przyznawania dofinansowania ze środków funduszu i może budzić wątpliwości co do równego traktowania JST ubiegających się o dofinansowanie. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała również wniosek systemowy dotyczący usprawnienia procesu weryfikowania list zadań rekomendowanych do dofinansowania, zatwierdzania tych list przez premiera, zawierania przez wojewodów umów o dofinansowanie, żeby w przypadku wystąpienia oszczędności i niewykorzystania przyznanej puli środków wojewoda miał czas, by przed końcem roku przeprowadzić nabór uzupełniający i zawrzeć umowę o dofinansowanie.

Wybrane wnioski pokontrolne. Wyniki kontroli przedstawiono w 27 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 112 wniosków pokontrolnych. Z uzyskanych informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że skontrolowane jednostki zrealizowały 41 wniosków oraz podjęły działania w celu realizacji kolejnych 63 wniosków. Nie przekazano informacje o realizacji

ośmiu wniosków. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ponad 3,8 mld zł, w tym większość stanowiły sprawozdawcze skutki nieprawidłowości. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie.

Otwieram dyskusję. Do głosu zgłosiła się pani poseł, proszę.

Poseł Krystyna Sibińska (KO):

Już mogę?

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Tak.

Poseł Krystyna Sibińska (KO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Drogi gminne i powiatowe są bez wątpienia drogami, które wymagają wsparcia rządowego. Takie wsparcie realizujemy już od dawna, od czasu słynnych schetynówek, i obojętnie jak ten program nazwiemy, jest on bardzo dobrze odbierany przez gminy i przez powiaty.

Natomiast zaniepokoiło mnie kilka rzeczy z tego raportu i może o tym też trzeba mówić i rozmawiać. Pani wspomniała o podziale między zadania gminne i powiatowe. Chciałabym zauważyć, że bardzo często jest tak, że gminy składają wnioski wspólnie z powiatami. Ponieważ powiaty są jednostkami samorządu, które mają bardzo ograniczone fundusze, często się zdarza tak, że dopraszają do współpracy gminy i na drogi powiatowe są składane wspólne wnioski. To się oczywiście wiąże też ze współfinansowaniem, więc może nie ma potrzeby dzielenia tych środków – to jest uwaga do przedstawicieli ministerstwa – na pulę powiatową i gminną, dlatego że, jak wynika właśnie nawet z tych zestawień, różnie to bywa. Widzimy, jak wygląda lista rezerwowa w tych zadaniach. Jest pokazane, że bardzo często są to właśnie też drogi gminne. Może trzeba byłoby odejść od tych kryteriów i żeby ta pula była bez tych ograniczeń.

Następna rzecz, to skupiłam się z oczywistych powodów trochę na województwie lubuskim. Jeśli mogę uzyskać informacje na temat tego przypadku, który został zmieniony przez premiera – dotyczy do powiatu zielonogórskiego, ale bardziej szczegółowo. To jest dosyć niepokojące, dlatego że to spowodowało wyrwę w budżecie wojewody, w związku z tym ucierpieli na tym inni beneficjenci. Nie może być tak, że premier tak dużą inwestycję po prostu sobie wrzuca na listę. Chciałabym poznać powody dokładnie czego dotyczyła ta inwestycja. Doczytałam, że to powiat zielonogórski, ale chciałabym znać szczegóły.

Jak widzę po wszystkich tych zestawieniach, są dosyć duże listy rezerwowe. Jesteśmy dzisiaj zarówno na etapie zmiany budżetu na 2021 r., jak i w przededniu konstruowania budżetu na 2022 r., więc może trzeba zwiększyć pulę dofinansowania. Naprawdę jest to bardzo potrzebne, zwłaszcza dla dróg gminnych i również powiatowych. Jeśli mogłabym prosić o oszacowanie ze strony ministerstwa, jaka byłaby potrzebna kwota na to, żeby to uzupełnić i żeby ta lista rezerwowa zmieniła się w listę podstawową, to byłabym wdzięczna.

Jak wspomniałam, jest duża lista rezerwowa z jednej strony, ale z drugiej strony obserwujemy też przypadki rezygnacji z realizowania przedsięwzięć. One wynikają z różnych powodów: jeden to jest trudna sytuacja jednostek samorządu terytorialnego, drugi to jest zbyt niskie dofinansowanie, a ono wynika z tego, że po pierwsze, tych pieniędzy jest za mało, a po drugie, być może z takich właśnie ruchów, o których była tutaj mowa, że premier w sposób dowolny przekazuje środki, drenując w ten sposób budżet wojewody. Kolejna rzecz to jest też rezygnacja z takiego prozaicznego powodu, a mianowicie, że nie ma możliwości rozpoczęcia inwestycji w określonym terminie, dlatego że, jak pokazały wyniki kontroli, procedury w urzędach wojewódzkich są dosyć długie. Jak obserwujemy, że od czasu zakończenia tego postępowania do podpisania umowy mija np. 68 dni albo 99 dni, a nawet jest przypadek 107 dni, to co w tym czasie się robi? Wiadome jest, że jeśli samorząd planuje taką inwestycję, robi rozpoznanie rynku, przygotowania jakieś, to nie można tyle czekać. Wydaje mi się, że słuszne byłoby wprowadzenie jakiejś granicy.

Najczęściej to wygląda tak, że gminy się starają, piszą, są wzywane do uzupełnień, uzupełniają itd., i później to wszystko utyka. I tkwi, i tkwi. Wszyscy czekają w blokach, a te procedury trwają. Chciałabym wiedzieć, z czym to jest związane. Czy to jest związane z tym, że to zalega np. w urzędach wojewódzkich, czy to zalega u premiera, który ostatecznie tę pulę zatwierdza, i w ogóle, dlaczego akurat tak jest? Jeśli są przyznane środki dla wojewody, są powoływane komisje u wojewodów, to po co jeszcze jest ta instytucja, że premier musi wszystko zaklepać? Nie musi tak być. Naprawdę nie trzeba centralizować tego wszystkiego i nie trzeba wszystkiego odsyłać do premiera, bo premier ma się czym zajmować. Może trzeba by sugerować zmianę przepisów, żeby premier nie musiał się zajmować poszczególnymi kawałkami dróg gminnych, bo naprawdę nie to jest jego zadaniem.

Jeśli mogę prosić o te informacje, o które pytałam, to będę wdzięczna. Proszę też na piśmie, dlatego że nie będę mogła uczestniczyć do końca w posiedzeniu Komisji. Muszę iść na salę posiedzeń, bo akurat jest mój punkt. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie.

Pani poseł Chmiel.

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Dziękuję bardzo.

W sprawozdaniu NIK stwierdził, że koszty funduszu nie były przedstawiane w sposób wiarygodny i że przy przygotowaniu inwestycji drogowych zdarzały się sytuacje, które mogą świadczyć o występowaniu zjawisk korupcjogennych. Tu chciałabym prosić o bardziej szczegółowe informacje.

Natomiast mam głównie trzy pytania. Po pierwsze, czy NIK skontrolował, które gminy otrzymały najwięcej dofinansowania z tego funduszu i jaki był klucz podziału tych pieniędzy? Drugie pytanie: Czy NIK sprawdził, które jednostki samorządu terytorialnego w województwie pomorskim otrzymały te środki i jak to wygląda proporcjonalnie w porównaniu do innych województw? I trzecie pytanie: Czy wszystkie środki zarezerwowane na 2019 r. w funduszu, te 1,4 mld zł, zostały przekazane samorządom, czy coś zostało? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję serdecznie.

Nie widzę więcej zgłoszeń. Proszę panią dyrektor o odpowiedź na pytania.

Pełniąca obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Agnieszka Klimowicz:

Zacznę może od czynników korupcjogennych. W trakcie kontroli prowadzonej w Żywcu ustalono, że… Może przedstawię całą sytuację. W dwóch wnioskach złożonych przez zarząd powiatu w Żywcu podano nieprawidłową informację, że wymiana wierzchniej warstwy jezdni na modernizowanych drogach zwiększy jej nośność. Wymiana nawierzchni była zdaniem NIK zbędnym rozszerzeniem zakresu robót budowlanych, wprowadzonym do wniosku, by zwiększyć szanse na pozyskanie dofinansowania z funduszu. NIK oceniła to jako działanie niegospodarne. Pierwotny projekt budowlany dla obu zadań uwzględniał jedynie budowę chodnika dla pieszych i kanalizacji deszczowej wraz z przebudową urządzeń obcych. Dopiero po ogłoszeniu naboru wniosków dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Żywcu zlecił opracowanie projektów wymiany nawierzchni drogi, naruszając przy tym obowiązujące w jednostce procedury zlecania takich usług. Ustalono przy tym, że w okresie objętym kontrolą dyrektor ten, jako osoba fizyczna posiadająca stosowne uprawnienia budowlane, wielokrotnie wykonywał na rzecz firmy projektanta w oparciu o umowy cywilnoprawne czynności związane z realizacją w jej imieniu nadzoru inwestorskiego przy projektach drogowych gmin powiatu żywieckiego.

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Przepraszam, czy są jakieś konsekwencje tego?

Pełniąca obowiązki wicedyrektor departamentu NIK Agnieszka Klimowicz:

Możemy poprosić delegaturę, która przeprowadzała kontrolę, żeby odpowiedziała na to pytanie na piśmie.

W ocenie NIK takie zależności, powiązania mogą świadczyć o występowaniu mechanizmów korupcjogennych, a w przypadku dyrektora powiatowego zarządu dróg dochodzić może również do konfliktu interesów i złamania zakazu wykonywania zajęć sprzecznych z obowiązkami ustawowymi. Ten zakres określony jest w ustawie o pracownikach samorządowych.

Jeżeli chodzi o gminy, które otrzymały najwięcej środków, nie prowadziliśmy takiej analizy, tym bardziej jeżeli chodzi o województwo pomorskie, dlatego że na terenie tego województwa nie była prowadzona kontrola. Natomiast wszystkie środki, które były rozdzielone przez dysponenta funduszu na województwa, w miarę zapotrzebowania były przekazywane wojewodom. Poza grudniem 2019 r., o którym wspominałam, nie stwierdziliśmy innych przeszkód w przekazywaniu środków.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dziękuję.

Nie widzę więcej zgłoszeń. Bardzo serdecznie dziękuję. Zamykam posiedzenie…

Poseł Krystyna Sibińska (KO):

Czy mogę jeszcze? Nie dopytałam o ten przypadek, kiedy wicewojewoda zmienił, więc też proszę o odpowiedź w tym zakresie, dobrze?

Poseł Małgorzata Chmiel (KO):

Pytałam jeszcze, czy wszystkie środki zarezerwowane w funduszu, 1,4 mld zł, zostały wykorzystane. Nie odpowiedziała pani.

Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):

Dobrze, na te pytania państwo odpowiedzą na piśmie, po weryfikacji.

Na tym zamykam posiedzenie Komisji. Serdecznie dziękuję.